LA CRISE DU REGIME PARLEMENTAIRE.

Alfred Duclos DeCelles.

TF
511
D3

STORAGE-ITEM
MAIN LIBRARY

LP9-R20C
U.B.C. LIBRARY

THE LIBRARY

THE UNIVERSITY OF
BRITISH COLUMBIA

Carnegie Corporation Grant
for
French Canadian Studies

LA CRISE

DU

LÉGIME PARLEMENTAIRE

PAR

A. D. DeCELLES

DROITS RÉSERVÉS

Montréal
IMPRIMERIE GÉNÉRALE, 45 PLACE JACQUES-CARTIER
1887

auteur d'un ouvrage

LA CRISE

le droit constit

DU

A. D. De C

RÉGIME PARLEMENTAIRE

PAR

A. D. DeCELLES

DROITS RÉSERVÉS

Montréal
IMPRIMERIE GÉNÉRALE, 45 PLACE JACQUES-CARTIER

1887

LA CRISE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

Ce qui nous frappait le plus en parcourant les vastes galeries de l'Exposition coloniale, tenue à Londres l'été dernier, ce n'était pas le gigantesque assemblage des produits de tous les climats de l'univers fournis par les seules dépendances de l'Angleterre : sans doute c'était un spectacle inouï de voir les merveilles de l'Inde, de l'Australie, les pierres et les métaux précieux de Ceylan, du Cap de Bonne-Espérance, étinceler à côté des richesses de l'industrie canadienne ; mais dégageant notre esprit du côté matériel de l'exposition, nous étions bien plus vivement impressionné lorsque nous cherchions à démêler les causes qui ont concouru à la formation de cet empire colonial anglais, quatre fois plus étendu et vingt fois plus riche que l'empire romain, l'étonnement du monde antique, comme celui-là est l'admiration et l'envie du monde moderne.

Les historiens et les économistes se sont souvent demandé comment ce petit pays, qui renferme trente-cinq millions d'âmes, avait réussi à grouper sous le drapeau britannique trois cent millions de sujets répandus sur tous les points du globe. C'est sa position spéciale, disent les uns, qui lui a permis de s'établir fortement au loin, n'étant pas tenu, comme les autres puissances de l'Europe, de concentrer tous ses moyens d'action à l'intérieur pour la défense du pays. Ce sont plutôt, répondent leurs adversaires, ses incomparables institutions politiques qui ont ouvert à l'activité de ses colons et à la bravoure de ses soldats les contrées qui forment aujourd'hui les domaines extérieurs de l'Angleterre.

---

* Présenté à la Société royale du Canada à sa réunion du 27 mai 1887.

Mais la France et l'Espagne ont vu aussi leur pouvoir s'exercer sur de vastes contrées, et si le génie de Colbert était passé à ses successeurs, le drapeau français aurait plus longtemps flotté sur la vallée du Mississipi aussi bien que sur les rives du Saint-Laurent. Il serait peut-être plus juste de dire que la fondation de l'empire colonial anglais est la résultante de forces multiples et de circonstances spéciales. Quoi qu'il en soit de ces discussions, il restera acquis à la gloire de l'Angleterre d'avoir montré au monde comment l'on fonde un grand empire, et surtout comment on le conserve après l'avoir créé, et d'avoir fourni à l'Europe et à l'Amérique des institutions politiques qu'elles se sont empressées d'imiter. Depuis cent ans, le régime parlementaire anglais — ou le parlementarisme, comme le désignent ses détracteurs—a joui d'une vogue énorme. Presque tous les peuples de l'Europe se sont soulevés pour le conquérir, lorsque les rois partisans de la monarchie plus ou moins absolue tardaient à le leur octroyer, comme la panacée indispensable au bonheur de l'humanité.

Il a fini par s'implanter sous presque tous les cieux, les réformateurs de toutes nuances en ont savouré les douceurs longtemps rêvées. Mais, depuis quelques années, le dégoût a remplacé l'engouement, et l'on en est arrivé à se demander, en France, en Italie, en Espagne, si le parlementarisme tant vanté a tenu toutes ses promesses, et s'il sera bien le gouvernement de l'avenir ? Depuis plusieurs années, les publicistes français lui font son procès, et s'il se sauve aux yeux de l'opinion publique, ce sera plutôt à la faveur des circonstances atténuantes, que grâce à sa valeur intrinsèque ; à l'embarras où l'on se trouve de savoir par quoi le remplacer ; à l'horreur de la dictature, ce terme final des révolutions en France. Ce n'est pas seulement dans les rangs des partis monarchistes que se montrent ses adversaires ; le camp républicain en fournit un grand nombre et des plus ardents. M. Naquet, un radical de la plus belle eau, l'auteur des lois sur le divorce, et M. le sénateur Scherer, rédacteur du *Temps*, lui livrent des assauts incessants. Le premier publiait naguère dans la *Revue libérale*

une série d'articles qui concluent à l'incompatibilité du parlementarisme avec les institutions démocratiques.

Ce qui est bien autrement sérieux, le parlementarisme de nos jours, transformé en gouvernement populaire sous la forte poussée de la démocratie, a trouvé, dans son pays d'origine, de sévères critiques. Nul ne l'a attaqué avec plus de verve et d'autorité que sir Henry Maine ; nul n'a indiqué avec une plus impitoyable logique ses côtés faibles et fait voir avec un coup d'œil, pour ainsi dire prophétique les dangers qu'il prépare à l'avenir. Faire connaître au public canadien ce courant d'opinion qui agite l'Europe à l'endroit d'institutions devenues aussi les nôtres, tel est le but de l'étude qui va suivre.

I

Le régime parlementaire, tel que nous le connaissons dans ses grandes lignes, remonte à deux siècles. Il est fils de la révolution de 1688, qui fit perdre la couronne à Jacques II, le dernier roi de la famille des Stuarts. Comme son père Charles Ier, Jacques entra en lutte avec le parlement, décidé qu'il était de faire triompher les prérogatives de la couronne sur les privilèges des représentants du peuple, disent les historiens qui condamnent ses empiètements. Mais ce jugement est-il bien fondé ? La révolution qui emporta son trône n'était-elle point un mouvement plus religieux que politique ? Sans doute, Jacques II, l'ami de Louis XIV, fondateur de la monarchie absolue en France et ennemi né des parlements, était plein d'admiration pour le prestige du grand Roi et ses procédés de gouvernement, et tenait en médiocre estime ses fidèles communes ; mais ses idées sur le pouvoir personnel auraient moins choqué les whigs, si, retournant le mot de Henri IV, il avait consenti à dire que le trône d'Angleterre valait bien un prêche. Profondément attaché à sa foi, il voulut rester le souverain catholique d'un pays où le chef de l'Etat est en même temps le chef de l'Eglise anglicane. Sa position était une anomalie qu'il paya de la perte de son trône. Jacques II a été maltraité

par l'histoire, qui n'a tenu compte que de ses défauts sans lui savoir gré de ce grand trait de caractère : il a été le comte de Chambord de son siècle.

Ce qui nous porte à croire que Jacques II a été plus la victime de ses convictions religieuses que de ses principes politiques, c'est que l'Angleterre a subi son gendre, Guillaume d'Orange, un despote qui entendait le gouvernement comme Louis XIV. Il signa tout ce que le parlement * voulut, mais gouverna à sa guise, faisant fi de la chambre des communes, conduisant les affaires étrangères à son gré, tenant de sa main de fer le commandement de l'armée ; mais il était protestant, et les auteurs de la révolution de 1688 se contentèrent du triomphe de leurs idées religieuses. Avec un autoritaire comme Guillaume, arrivant en Angleterre imbu des idées d'absolutisme qui avaient cours en Europe, le régime parlementaire n'avait guère de chance de se développer. Les whigs, alors tout puissants, tentèrent bien de contrecarrer les desseins du roi, auquel échappaient toutes les subtilités d'un régime nouveau pour lui. Il n'y a qu'une chose qu'il comprit parfaitement après quelques années d'expérience, c'est toute l'influence qu'il pouvait tirer de faveurs habilement distribuées aux communes. On le vit donc multiplier les emplois publics, créer des charges nouvelles, et par ces moyens puissants diriger le parlement comme il l'entendait. La corruption, comme l'on voit, n'a pas été inventée de nos jours.

L'esprit de la révolution de 1688 se résumait dans ce principe, que le souverain doit se mettre au service de la société, principe que Fénelon avait déjà formulé d'une façon bien plus claire, lorsqu'il disait au duc de Bourgogne, son élève: "Rappelez-vous, mon enfant, que les rois sont faits pour les peuples, et non les peuples pour les rois." Mais personne n'osait, sous le règne de Guillaume et de ses successeurs, Anne et les deux premiers George, le proclamer ouvertement. May prétend que l'on se contentait de déclarations vagues sur les principes qui avaient placé la dynastie régnante sur le trône. Il aurait été dangereux d'énoncer une doctrine qui était dès lors regardée comme

* Voir May. Constitutional History of England, p. 6.

révolutionnaire, tellement la réaction avait été violente après la chute de Jacques II. Les idées jacobites étaient seules de mise à la cour et dans la masse du peuple, et c'est bien ce qui confirme notre thèse que la question religieuse dominait la question politique, lorsque le parlement prononça la déchéance des Stuarts.

Anne, qui monta sur le trône après Guillaume, se croyait monarque de droit divin comme Louis XIV. Ses successeurs immédiats, George Ier et George II, souverains absolus du royaume de Hanovre, Allemands de naissance et d'éducation, n'étaient nullement dans leur rôle comme rois constitutionnels. Aussi à tout instant venaient-ils se heurter aux barrières que le parlement opposait à leurs empiètements, tant et si bien que George Ier menaçait ses ministres de retourner au Hanovre. Ceux-ci lui firent entendre qu'il lui serait très facile de quitter l'Angleterre, mais très difficile d'y revenir. Pour arriver à un *modus vivendi*, il fut convenu qu'ils règneraient en Angleterre, mais n'y gouverneraient pas, et qu'ils seraient souverains absolus en Hanovre seulement. Ils abandonnèrent les rênes du gouvernement à leurs ministres whigs, se contentant de partager leur temps entre leurs maîtresses et leurs favoris, sans s'occuper de la conduite des affaires, qui n'intéressaient que fort peu ces princes allemands.

Avec George III s'ouvre une ère nouvelle, ou plutôt le retour vers les anciennes idées s'accentue encore. On le vit, dès le début, incliner du côté des tories, qui, relégués à l'arrière-plan depuis la révolution, représentaient les idées jacobites. George III, né en Angleterre, connaissait ce que ses prédécesseurs ignoraient beaucoup, la langue du pays et les mœurs de ses habitants ; mais, pénétré lui aussi d'idées allemandes, le jeune roi fit bientôt comprendre à son entourage qu'il entendait mettre en pratique les conseils de sa mère. " Soyez roi," lui avait-elle dit à son avènement au trône. Dans la pensée de l'une et de l'autre, ces paroles avaient le même sens, et elles répondaient à l'instinct politique du nouveau souverain. Cela voulait dire : plus d'entraves parlemen-

taires, plus de ministres dévoués aux priviléges des communes. Tel fut son programme, mais il avait assez d'intelligence pour se faire une idée des difficultés que sa réalisation entraînerait. C'était la guerre qu'il allait déclarer, mais la guerre lui faisait entrevoir du palais de Buckingham le spectre d'un Stuart qui se dressait en face du parlement de Westminster. Au lieu de heurter l'ennemi de front, il l'attaqua à la sourdine, et à force d'intrigues, il ne réussit que trop, pendant son règne qui fut une lutte constante pour faire triompher les prérogatives de la couronne, à faire prévaloir ses vues. Comme il ne put d'abord se débarrasser de ses ministres whigs, il ne cessa de les envelopper dans un réseau d'intrigues pour paralyser leur action. Ce n'étaient pas les plus redoutables obstacles qu'il leur suscitait : acheter les siéges à la chambre des communes, corrompre les électeurs lorsqu'il ne pouvait atteindre les députés, tels furent les moyens qu'il prit pour fatiguer, harasser et finalement éloigner du pouvoir les conseillers qui ne se contentaient pas d'être les simples instruments de ses projets. Lorsqu'il eut fait arriver des députés à sa dévotion, il mit de côté toute contrainte, et il poussa le mépris de la constitution jusqu'à garder des ministres auxquels la chambre des communes avait refusé sa confiance en plusieurs circonstances.

Ses successeurs George IV et Guillaume IV n'apportèrent pas les idées d'absolutisme qui distinguaient George III, mais pour eux aussi, les prérogatives de la couronne, qui n'existent pour la plupart que de nom aujourd'hui, avaient à leurs yeux tout leur ancien empire, et l'on vit Guillaume IV congédier ses ministres lorsqu'ils possédaient la confiance de la majorité de la chambre des communes. Ce n'est que de nos jours, sous le règne de la reine Victoria, que le régime constitutionnel a été compris et pratiqué comme nous l'entendons. Depuis la révolution de 1688 à 1837, il y a eu une lutte constante entre la couronne, qui voulait ressaisir ses anciennes prérogatives, et la chambre des communes, acharnée à la défense de ses privilèges. Le fonctionnement

de la constitution anglaise n'est plus ce qu'il a été il y a deux siècles, ni il y a cent ans. Il y a eu déviation profonde dans les attributions des différents pouvoirs, et abandon pratique des droits de la couronne. Montesquieu, avec cette acuité de perception qui le distinguait et cet esprit d'analyse qui semble être le propre, la caractéristique de l'esprit français, avait aperçu dans les institutions de l'Angleterre une distinction qui n'avait pas frappé les commentateurs anglais. Ce célèbre philosophe a été le premier à délimiter d'une main sûre le rôle respectif des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire que les jurisconsultes d'outre-Manche n'avaient pas même entrevu. Montesquieu concluait à la nécessité de leur séparation absolue. Nous verrons plus loin quel usage les pères de la constitution américaine ont fait de cette théorie. Par la force des choses, en vertu de cette séparation longtemps inconsciente des pouvoirs, c'était le parlement qui avait l'initiative des lois, et la couronne qui les appliquait. Ce n'est plus ainsi qu'ils s'exercent. C'est au cabinet qu'appartient aujourd'hui, dans tous les pays de droit constitutionnel anglais, l'initiative de la législation, et s'il arrive qu'un député propose une loi, elle n'obtient la sanction royale que si tel est le bon plaisir du cabinet, qui a concentré entre ses mains les priviléges du parlement et absorbé les prérogatives de la couronne, dont il couvre la responsabilité de nom et de fait. Par contre, le parlement, qui d'après la tradition doit avoir l'initiative en matière de lois, s'est attribué la surveillance de l'exécutif, qu'il cherche constamment à contrôler. Voyez ce qui se passe maintenant même au Canada, pendant les sessions de la chambre des communes ou de nos assemblées législatives. Tous les actes du ministère sont soumis à une série d'enquêtes. On l'accable de questions, d'interpellations sur tous les faits et gestes administratifs. Aucune dépense, si minime qu'elle soit, n'échappe aux investigations de la chambre, qui porte la lumière sur tous les points de la machine administrative. Le cabinet, durant la session, n'est plus qu'un comité de la chambre et se trouve entièrement soumis à ses ordres.

Etrange institution que le cabinet, qui, comme les autres pièces du mécanisme, s'est ajusté à l'ensemble, sans dessein préconçu, et par la force des choses; résultat du développement des institutions anglaises, sans cesse modifiées par les besoins du moment. Il est venu s'adapter comme de lui-même à la constitution, et il est si peu l'œuvre des chambres qu'il existe sans qu'il soit possible de trouver dans les lois une ligne qui détermine ses fonctions ou ses rapports avec le parlement.

Il faut avouer que l'ensemble de la constitution anglaise est bien fait pour jeter dans l'étonnement et dérouter les pays de droit constitutionnel écrit. Toutes ces parties intégrantes qui, en temps ordinaires, concourent vers le même but, semblent faites pour s'enrayer mutuellement ou s'entre-choquer, pour voler en éclats. Personne n'a mieux senti que Gladstone le côté faible de ce système, qui évidemment ne doit pas être mis entre les mains des brouillons et des audacieux :

" Plus que toute autre constitution, dit-il, elle ouvre les portes qui mènent à des impasses sans issue. Elle présume plus que toute autre du bon sens et de la bonne foi de ceux qui la font fonctionner. Si, par malheur, ces hommes se donnent rendez-vous sur le terrain des destinées de la nation, comme des jockeys sur l'arène pour tirer de l'animal qu'ils conduisent tout ce qu'il peut donner de vitesse, ou comme des avocats devant le tribunal pour gagner avant tout la cause d'un client, sans égard pour le droit et les intérêts des autres, alors cette fameuse constitution n'est plus qu'un assemblage d'absurdités. Chaque corps, tout en restant dans ses droits, pourrait paralyser ou détruire les autres. Ainsi, la chambre des communes a droit de refuser tous les subsides. Cette chambre et celle des Lords pourraient refuser leur assentiment à tout projet de loi qui leur est présenté. De son côté la couronne a le pouvoir de créer mille pairs aujourd'hui et autant demain. Elle peut dissoudre tous les parlements, même avant qu'ils se soient mis à l'œuvre, amnistier les plus grands criminels, déclarer la guerre à tous les pays du monde, conclure des traités qui entraîneraient des responsabilités infinies,

et cela sans le consentement du parlement, même à son insu, même contre le sentiment et la volonté de la nation."

On se demande maintenant par quel prodige de sagesse politique la constitution anglaise, composée de tant d'éléments de conflit, a pu fonctionner si longtemps au milieu de l'admiration du monde, et si l'avenir lui réserve un pareil bonheur ? Pour se rendre compte de ce phénomène, il faut étudier le milieu social où il s'est produit. On se fait trop souvent une idée fausse de ce qu'a été le gouvernement anglais jusqu'à ces dernières années. Il s'offre à l'esprit de la plupart de nos contemporains sous les apparences d'un gouvernement populaire où la voix des derniers électeurs se faisait entendre. Rien de plus erroné. Le régime, qui est en passe de se modifier depuis que les lois élargissent de plus en plus les franchises électorales, fonctionnait sous l'influence d'une aristocratie qui tenait peu de compte des aspirations populaires. Encore à l'heure présente, quoi qu'elle soit battue en brèche par la démocratie, son influence continue à se faire sentir sur la Grande-Bretagne.

Le tableau que nous présentait, il y a trente ans, le régime anglais ressemble peu à ce qu'il est aujourd'hui. Solidement assis naguère sur un suffrage restreint, il offrait des éléments d'action aussi élastiques que puissants. Gouverner était alors l'apanage des grandes familles anglaises. Aussi élevaient-elles les mieux doués de leurs enfants en vue de la vie publique, transmettant d'une génération à l'autre les fortes traditions qui font les vrais hommes d'état et donnent aux gouvernements de l'esprit de suite dans leur politique extérieure ou coloniale. C'est l'âge d'or du parlementarisme anglais ; pas de révolution, pas de c s crises qui épouvantent les peuples ; tout se dénoue au moyen de compromis et de concessions qui sont l'essence des gouvernements constitutionnels. Il y a lutte au parlement, il est vrai, mais c'est une lutte courtoise entre gens de même caste, et comme les adversaires sont du même monde, ils apportent dans l'arène une modération et un tempérament

que l'on ne saurait ni attendre, ni exiger d'assemblées composées au hasard du suffrage universel. Dans ces conditions, comment pourraient-ils se livrer ces combats qui laissent après eux tant de haines ? Ces familles qu'ils représentent, ces whigs et ces tories de haute lignée sont presque tous unis par des liens de parenté ; ils se rencontrent sans cesse dans les réunions mondaines, à la même table, au salon, aux courses ; ils sont tenus de mille façons à se traiter en gentilshommes ; c'est de la chevalerie du régime parlementaire.

Ce système politique laissait peu de place à l'influence populaire. D'Israëli, qui nous a tracé dans son dernier roman, *Endymion*, une peinture animée de l'Angleterre politique et sociale avant la réforme électorale, marque d'un trait bien vif la situation près de s'effacer. " Que me parlez-vous, dit un des personnages de ce roman, la duchesse Zénobie, dont le salon est le rendez-vous quotidien des chefs tories, que me parlez-vous de l'opinion publique en dehors du souverain et des deux chambres ? " Le parlement était tout, et l'entrée aux communes et chez les lords le privilége exclusif d'une seule classe : les propriétaires du sol. Il n'y a pas à le contester, c'était une organisation politique très forte que cet ancien gouvernement aristocratique de la Grande-Bretagne. Mais voici venir l'acte de réforme de 1832, qui va modifier la constitution du corps électoral en appelant à la vie publique un nombre plus considérable d'électeurs. Comme conséquence, l'on voit entrer dans la chambre des banquiers, des industriels, que les découvertes nouvelles amenaient à la surface de la société. Depuis cette date fameuse, la brèche s'est élargie et l'aristocratie a vu arriver le jour où il lui a fallu compter avec l'élément populaire des villes, et Hodge—le Jacques Bonhomme anglais,—la classe agricole. Puis le radicalisme a fait son chemin, produisant avec éclat ses revendications. Il en est résulté une représentation très variée. Le gouvernement s'est trouvé en présence non plus de deux grands partis, mais de plusieurs grandes fractions, et les hommes sérieux se sont demandé si l'ancienne constitution anglaise était de force à résister au flot montant de la démocratie, et si ce qui a pu être un instru-

ment solide entre les mains de l'aristocratie, ne se montrerait pas fragile dans celles du peuple. En un mot, si la constitution anglaise s'adapte bien au gouvernement reposant sur un suffrage très étendu et si elle dirigera les gouvernements de l'avenir.

II

C'est la question que se pose sir Henry Maine et qu'il étudie avec une hauteur de vue et une compétence incontestables. Dégagé de tout parti pris national, il entre dans le vif de la question et entasse arguments sur arguments pour démontrer que, si la constitution anglaise était appropriée à un régime de suffrage restreint, elle n'est guère compatible avec le suffrage universel. Même dans les conditions les plus favorables pour la juger, a-t-elle procuré à l'Angleterre et aux pays qui ont copié ses institutions, cette stabilité si désirable pour les gouvernements ?

Il est vrai que le gouvernement prototype, celui de l'Angleterre, se présente à nous avec l'âge respectable de deux siècles, suivi de celui des Etats-Unis qui a duré cent ans, mais que voyons-nous ailleurs ? C'est une bien triste histoire. Jetons tout d'abord les yeux sur la France. Quelle stabilité a-t-elle trouvée dans les institutions nouvelles ? A trois reprises, la foule, descendue dans la rue, a renversé le gouvernement : en 1792, 1830 et en 1848. Trois fois, l'armée suit ses traces : en 1797 (18 fructidor), lorsque le directoire, avec son aide, annule les élections de quarante-sept départements et déporte cinquante-six membres des deux assemblées ; le 9 novembre 1799, sous le sabre de l'homme de Brumaire, et enfin le 2 décembre 1851. En resumé, depuis 1789, la France a eu quarante-quatre années de régime soi-disant libre et trente-sept de dictature, sans compter l'intervalle de 1870 à 1886. Pendant cette dernière période, elle a vu vingt-quatre ministères se succéder. Le titulaire du ministère des affaires étrangères a changé trente fois ; celui de la marine dix-huit fois et ainsi des autres. "C'est entre les fonts baptismaux de Clovis et l'échafaud de Louis XVI qu'il faut placer le grand empire

chrétien des Français," disait Chateaubriand. Circonscrite dans ces limites, cette monarchie aura donné à la France huit siècles de stabilité relative et une longue série d'années qui n'ont été ni sans gloire, ni sans grandeur.

C'est en 1812 que l'Espagne fit connaissance, pour la première fois d'une façon officielle, avec les grands principes de 1789 et, depuis cette date mémorable, elle n'a jamais connu le repos ; elle a vu décroître son antique splendeur et perdu ses colonies. Que pouvez-vous attendre d'un pays qui, de 1812 à nos jours, a assisté à quarante soulèvements militaires contre le gouvernement, sans compter quelques petites levées de boucliers. Huit de ces *pronunciamentos* coûtèrent l'existence à autant d'administrations.

Le régime parlementaire date depuis trop peu de temps en Allemagne et en Autriche pour que l'épreuve en soit décisive. C'est la révolution de 1848 qui, en ébranlant les trônes de l'Europe, l'a fait entrer à Vienne et à Berlin, malgré la répugnance des souverains de ces pays pour ce régime. Qui ne se rappelle, à ce sujet, les paroles de François II à la diète de Hongrie qui réclamait le régime parlementaire. *Totus mundus stultizat et vult habere novas constitutiones.* *

Ce n'est, à vrai dire, que dans les Etats de petite étendue que les institutions démocratiques ont eu un succès relatif en Europe : la Hollande, la Belgique, la Suisse et les Etats scandinaves, peuvent fonder de certaines espérances de durée en s'appuyant sur leur passé. Si nous jetons un coup d'œil sur l'Italie, nous y notons l'agitation en permanence. Il n'y a pas de pays où les ministères soient plus le jouet des minorités se coalisant pour les renverser sans cependant réussir elles-mêmes à s'allier pour gouverner. Il faut tout le génie inventif et fertile en expédients des Italiens pour recruter sans cesse des majorités qui s'affaissent bientôt comme un monticule de sable élevé par la main d'un enfant. Le 6 février dernier, le ministère était emporté par un tourbillon populaire à la

* On sait que le latin a été jusqu'à ces derniers temps la langue officielle en Hongrie, comme il en était la langue savante et écrite. Le madgyar, qui est l'idiome parlé, n'a été admis que depuis peu dans les actes officiels.

nouvelle d'une défaite des troupes italiennes en Afrique, et un mois plus tard il n'avait pas encore été remplacé.

M. Depretis a succombé à la suite d'un échec des troupes italiennes en Afrique, comme M. Jules Ferry, que l'indignation populaire forçait de résigner, sur le bruit du désastre de Lang-Song : la volonté populaire les tenait responsables de deux accidents militaires, et exigeait un changement de gouvernement au moment où il était le plus nécessaire d'agir avec promptitude et résolution, sans se demander si elle ne donnait pas congé à ceux qui étaient le plus en état de réparer le désastre. Evidemment le peuple de France et celui d'Italie ne partagent pas l'opinion de Lincoln, qui disait que le moment est mal choisi de changer de cheval lorsqu'on traverse une rivière à gué.

Nous ne nous arrêterons guère à étudier les gouvernements de l'Amérique du Sud, qui semblent trembler comme le sol qui les porte ; ils sont, eux aussi, de constitution volcanique. Il y a là presque toujours une lutte constante entre l'élément militaire et le populaire, ou entre les factions qui suivent l'armée partagée en deux camps. L'historien Arana, dans son ouvrage *La guerre du Pacifique*, apprend au monde que sur quatorze présidents de la Bolivie, treize sont morts assassinés ou exilés.

D'après cette triste nomenclature, on serait tenté de conclure que la constitution anglaise est un article tout à fait impropre à l'exportation et que les nations qui l'ont adoptée ont cédé à une illusion funeste. Elles ont oublié d'importer aussi de Londres ce bon sens pratique, cette souplesse anglaise qui effectue des compromis au moyen de concessions mutuelles plutôt que de tout briser, cet art de concilier des contraires, qui ont rendu son fonctionnement possible. Aussi la réaction contre le régime parlementaire s'accentue très fortement. Dans le cours de l'hiver dernier, des journaux de toutes nuances ont entrepris une campagne très vive pour en signaler les abus ; des publicistes l'ont choisi pour thème de leur conférence. Ce sont MM. Naquet et Scherer, dont nous avons signalé plus haut les travaux sur

cette question, qui l'ont pris à partie avec le plus d'autorité. Le rédacteur du *Temps* signale comme un des plus grands périls qu'il porte avec lui, la poursuite incessante d'innovations qui tourmente les assemblées délibérantes, pour modifier l'état de choses produit par l'histoire, de façon à le rendre conforme à un prétendu idéal de raison et de justice. Cela fait dire en conclusion à M. Scherer : " que l'innovation purement logique et à l'état permanent blesse les habitudes, choque les préjugés et inquiète le besoin de stabilité qui est aussi légitime. Poussés à bout par l'esprit révolutionnaire, les peuples prennent une fringale de silence, de repos, d'autorité et, pourquoi ne pas le dire ? de dictature. *Exercé comme il l'est aujourd'hui chez nous, le parlementarisme est une institution qui menace de se dévorer.*"

C'est une conclusion terrible prononcée par une des lumières du parti républicain. M. Naquet, lui, est encore plus agressif dans sa critique et plus absolu dans sa conclusion. Après avoir esquissé à grands traits le fonctionnement du parlementarisme, il continue :

S'il est aisé à un président de république ou à un monarque de désigner un président du conseil dans la majorité parlementaire, lorsqu'une telle majorité est compacte et homogène, il n'en est plus de même lorsque le cabinet renversé est tombé devant une majorité de coalition, et c'est là ce qui arrive le plus fréquemment dans les démocraties. Le suffrage universel ne se prête pas, en effet, à ces divisions que j'appellerais volontiers *régimentaires*, tant les partis en présence ressemblent à des armées en campagne par leur utilité et leur discipline, telles qu'on les a vues de l'autre côté de la Manche aussi longtemps que l'aristocratie y a été dominante et que le cens électoral y a été très élevé. Cette condition première d'un bon fonctionnement a déjà disparu du pays d'origine du parlementarisme, où l'on compte aujourd'hui quatre partis au lieu de deux, et elle n'est pas près de se réaliser en France. Dans les démocraties il existe, au lieu de deux partis disciplinés, presque autant de partis que d'individus. Les idées y sont extrêmement variées; les extrêmes y sont reliés par une quantité presque indéfinie de nuances intermédiaires, et j'ai pu, sans trop d'incorrection, prenant une image matérielle, comparer les chambres législatives qui y sont élues, et qui sont

comme la photographie en miniature de la nation qu'elles représentent, à une boîte à pastel. Dans de pareilles chambres, il n'y a jamais de majorité gouvernementale dans l'acception que l'on attribue à ces mots, et, quand un ministère tombe, c'est d'ordinaire devant une coalition. Mais comme, s'il est possible de réunir dans un but de renversement des députés venus des différents points de l'horizon politique, il est à tout le moins difficile de gouverner avec un ministère hybride, le chef du pouvoir exécutif se trouve le plus souvent fort embarrassé pour user de sa prérogative, et le plus souvent il est condamné par la force des choses à violer le principe même du parlementarisme, d'après lequel le pouvoir doit passer à ceux qui ont renversé le cabinet mis en minorité. Il se borne alors à ramasser celui-ci en en éliminant deux ou trois personnes, par un replâtrage analogue à celui auquel nous venons d'assister et dont nous avons vu de si nombreux exemples en quinze ans, tant sous l'Assemblée nationale et sous le septennat de M. de Mac-Mahon, que depuis le triomphe définitif du parti républicain.

Les faits semblent donner raison à M. Naquet : en France, vingt ministères se sont succédé en quinze ans ; l'Italie a consommé vingt-six administrations en dix-huit ans, et l'Angleterre a vu les cabinets successifs de Gladstone et de Salisbury naître et mourir dans l'espace de quelques mois. Comment attendre des réformes ou de l'esprit de suite dans la direction de la politique extérieure, de cabinets qui ne vivent pas assez longtemps même pour mûrir leurs mesures ? M. Naquet se prononce pour une réforme dans le sens américain ; il voudrait d'un changement à la constitution qui assurât une certaine stabilité à l'exécutif pour le garantir contre les caprices du peuple et les coups de main des minorités coalisées. Mais M. Naquet a une foi énorme dans la démocratie et il est loin de douter de ses aptitudes gouvernementales : c'est ce qui l'empêche de voir tous les périls qui, selon quelques hommes d'état, menacent les gouvernements populaires.

III

D'après sir Henry Maine, un des plus grands périls que l'avenir réserve aux gouvernements populaires, est l'antago-

nisme de deux principes en présence, au fond des sociétés modernes. D'un côté, se dresse le césarisme qui aspire à concentrer tous les pouvoirs entre les mains d'un seul homme, et de l'autre, son ennemi le radicalisme qui rêve de replacer l'humanité sur de nouvelles bases, en substituant ce que Gambetta appelait l'influence des nouvelles couches à celle des classes dirigeantes. Ces deux forces sont en guerre ouverte; c'est à qui étouffera l'autre, et pour arriver à leurs fins, elles convoitent le secours de l'armée. Si celle-ci fraternise avec le radicalisme, adieu la stabilité des gouvernements, ils seront emportés au premier vent que soufflera le caprice populaire. Si l'élément militaire s'incline devant le pouvoir, la liberté est bien exposée à céder la place au régime du sabre. Osciller entre la tyrannie et l'anarchie, telle semble être la destinée de l'Europe.

Il n'a pas encore été démontré que l'existence d'une armée considérable fût compatible avec le gouvernement populaire appuyé sur le suffrage universel. Il serait impossible de trouver deux institutions plus hostiles l'une à l'autre, qu'une armée organisée au point de vue scientifique et une nation formée au point de vue démocratique. La grande vertu du soldat est l'obéissance ; pour lui, hésiter à obéir est un crime. Il lui est interdit de se refuser à l'exécution d'un ordre, même avec la conviction absolue que cet ordre est inopportun. Par contre, le droit primordial de la démocratie est de censurer ses supérieurs ; l'opinion publique, qui implique la censure aussi bien que l'éloge, est la force motrice des sociétés démocratiques. Les principes des deux institutions sont en contradiction directe, et l'homme qui voudrait rester d'accord avec l'une et l'autre se trouverait dans un singulier embarras.*

Ce péril découlant de la présence d'armées permanentes, nous frappe peu, mais nous connaissons assez bien pour pouvoir nous faire une idée de ce qui se passe ailleurs, les abus et aussi les dangers qui résultent de l'esprit de parti poussé à ses dernières limites, et surtout de l'intervention dans la politique d'une classe d'individus qui l'exploitent

* Sir Henry Maine.

et font de son exploitation un moyen d'existence. Sans foi en aucun principe, n'ayant d'autre intérêt en jeu que le triomphe du parti auquel ils s'attachent, ils sont partout en train de vicier le suffrage populaire. Ces individus sont bien connus en Angleterre, et aux Etats-Unis, où l'influence des *Wire-pullers* (*les tireurs de ficelles*), se montre de plus en plus prépondérante ; ils menacent de devenir le véritable gouvernement de l'avenir. Avec ces politiciens, plus de liberté de suffrage ; le choix des candidats tombe dans leurs attributions ; ils disciplinent le corps électoral et l'enrégimentent de façon à forcer chaque individu de voter dans un certain sens ou de perdre son droit de suffrage.

Qu'est-ce après tout que la volonté populaire, qui a servi de thème à tant de grands discours ? qu'est-ce que cette voix infaillible, cette *vox populi, vox Dei?* C'est une force extrêmement divisée, car elle est composée des volontés individuelles de tout le corps électoral. C'est donc une souveraineté peu homogène, exposée à s'éparpiller et à devenir une faiblesse par isolement multiplié. Heureusement, ou malheureusement, le *Wire-puller* est là à point, ramassant ces parcelles de volonté, comme avec un balai, pour en créer une force à son profit. C'est lui qui commande au peuple en vérité ! encore, si sa puissance s'arrêtait là, mais des profondeurs du suffrage populaire, elle s'est s'élevée jusqu'au sommet de l'édifice politique. Nos hommes d'état, dit notre critique, sont aussi éloquents, aussi habiles qu'autrefois mais ils sont indécis, écoutent nerveusement les ordres qui leur sont transmis comme par un tube acoustique. C'est une intelligence inférieure qui fait ses suggestions ; c'est le *Wire-puller* qui commande. Voilà la conséquence de l'esprit de parti exagéré ; il a engendré les politiciens, les partis sont cependant une nécessité ou une fatalité, si l'on veut, du système parlementaire ; il faut les subir et non les admirer. Sir Henry Maine les juge sévèrement, et sur ce point nous préférons lui céder la parole. Voyons d'abord ce qu'il dit des chefs soumis, souvent malgré eux, à de dures nécessités :

" Il (le chef de parti) ne peut que rarement dire toute la vérité ;

il ne peut jamais rendre justice qu'à ses partisans et à ses associés. Il n'a du zèle que pour ses amis... Le héros de parti est obligé par sa position de peu pratiquer les grandes vertus de véracité, de justice et d'intrépidité morale."....

" Les partis par certains côtés ressemblent aux religions. Leurs membres, comme les dévots d'une secte, sont portés à s'imaginer qu'ils y sont entrés par conviction et après mûre délibération, tandis que la vérité est qu'ils y sont nés ou qu'ils y sont entrés par hasard. Ils regardent comme un déshonneur de parler de ses faiblesses excepté à un coreligionnaire. Les relations d'un parti à un autre sont sur le pied de Juif à Samaritain. Les partis ne sont que les suites de l'instinct de contradiction de l'humanité... Partout où ce système domine, une grande partie de la morale commune de la vie est suspendue et les hommes commettent des actes qui, sauf entre ennemis et adversaires politiques, seraient regardés comme fortement entachés d'immoralité."

Ce jugement si sévère, que beaucoup trouveront si vrai, est à rapprocher de celui de Jules Simon sur le même sujet. On sera frappé de la ressemblance d'idées, sinon de forme, qui existe entre l'éminent écrivain français et le publiciste d'outre-Manche.

" Les partis, dit-il, se font un *Credo*, une légende, qu'ils imposent avec autant de sévérité que s'ils étaient une Eglise orthodoxe. Ils mettent à leur tête un comité qui, une fois là, vous fournit des opinions toutes faites et se charge de votre conduite. Vous pouvez encore combattre pour la liberté, si votre parti porte le nom de parti libéral, mais vous ne pouvez plus en jouir. Ne discutez pas, vous ne seriez pas un libéral ; ne résistez pas, vous seriez un révolté. Obéissez, marchez, n'importe à quel pas on vous pousse et par quel chemin. Si vous cessez d'être un esclave, à l'instant, vous devenez un déserteur."

De quelques côtés que l'on jette les yeux sur les sociétés modernes, on aperçoit partout le flot montant de la démocratie ; l'avenir appartient à celle-ci, et que l'on redoute son avènement ou qu'on le désire, il n'en est pas moins certain, inévitable ; il est écrit qu'il faut désormais compter avec la multitude comme élément de gouvernement. Mais cette émancipation de la foule n'est-elle pas prématurée ? son éduca-

tion politique la dispose-t-elle à user de ses droits, en tenant compte de ses devoirs ? C'est depuis un siècle que l'on revendique les droits de l'homme, en se servant des arguments fournis par les philosophes de la révolution française, qui les avaient empruntés à Jean-Jacques Rousseau. C'est lui qui a dressé la tribune des revendications populaires. Son *Contrat social* pose en principe que l'homme, né bon, a reçu en naissant une part de liberté et de pouvoir politique, qu'il peut exercer par délégation. Voilà la base sur laquelle il développe tous ses rêves, mais il n'y a pas eu une confiance absolue, et il lui est arrivé, parfois, de douter de ses théories lorsqu'il les examinait en regard de leur application. Alors son admiration baisse profondément et lui arrache des cris de désespoir : " S'il y avait un peuple de dieux, s'écrie-t-il, il se gouvernerait démocratiquement ; mais un gouvernement si parfait ne convient pas à l'homme." Il est fâcheux que ceux qui augurent du gouvernement populaire des félicités sans nom pour la race humaine, en s'inspirant de Rousseau, n'aient plus tenu compte de ses défiances. Ils n'ont pas vu, encore moins médité, ce jugement de l'apôtre de la religion nouvelle sur le peuple. " Comment une multitude aveugle qui souvent ne sait ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même une entreprise aussi grande, aussi difficile, qu'un système de législation ? De lui-même le peuple veut toujours le bien, mais de lui-même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé."* Les destinées du monde, remises à une puissance aussi aveugle, sont-elles en sûreté et l'émancipation dont nous parlions tantôt n'aurait-elle pas dû être graduelle ?

Il ne faut pas creuser longtemps le fond des choses pour constater que toutes les théories modernes de gouvernement populaire reposent sur de grandes illusions ou sur une tromperie gigantesque. La politique n'est pas chose aisée, et, de l'aveu de ses adeptes, le gouvernement populaire est le plus difficile de tous. Bien peu d'hommes publics

* Contrat social, II, 6.

saisissent l'ensemble d'une grande question d'intérêt général ; ses conséquences et sa portée échappent souvent aux plus clairvoyants. Comment supposer que le peuple, privé des lumières qui éclairent la voie des plus habiles, d'une façon parfois douteuse, verra où est le droit chemin ? Pour réaliser l'idéal du gouvernement populaire, il faudrait une nation instruite, capable de comprendre et de juger les questions portées devant son tribunal. Mais ce n'est pas ce qui arrive. A défaut de cette instruction, que l'œuvre des siècles fera seul pénétrer dans ses rangs, il lui faudrait suivre les classes dirigeantes, calquer sa conduite sur celle de ses guides naturels. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Là où existe le husting, là souvent règnent les exploiteurs politiques qui s'efforcent de créer de l'antagonisme entre les différentes classes de la société ; et la masse, ballotée d'une opinion à l'autre, hésitante, tombe sous le joug des entrepreneurs d'élections, des fabricants d'opinions toutes faites, pour se trouver bientôt enserrée dans les liens de ces fléaux des institutions populaires. Sir Henry Maine, dans le travail que nous avons déjà cité, fait cette observation que le peuple a toujours été hostile aux progrès, aux grandes inventions, aux découvertes les plus utiles à l'humanité. Il a brisé les premiers bateaux à vapeur, les premiers métiers à tisser, combattu la vaccine, et à l'heure qu'il est, il existe en Angleterre des sociétés qui s'attaquent encore à la doctrine de Jenner. Nous ne le trouvons pas moins réfractaire à l'éducation et toujours prêt à délaisser les vrais savants pour se livrer aux charlatans.

La Suisse, pays où l'instruction est fort répandue, a voulu pousser le principe du gouvernement populaire à ses dernières limites. Elle se disait que le peuple élisait bien à la vérité ses députés, mais que, comme il ne pouvait pas leur imposer le manda impératif pour telle ou telle mesure, ce n'était pas lui qui gouvernait en définitive, mais seulement ceux à qui il avait délégué ses pouvoirs et qui en usaient à leur guise sous un contrôle populaire illusoire. Il fut en conséquence décidé qu'on soumettrait à son jugement final les mesures les plus importantes. C'est, comme on le voit, une espèce de plébiscite,

auquel la Suisse a donné le nom de *Referendum*. On allait donc enfin avoir le vrai régime populaire, le gouvernement direct du peuple. D'après cette nouvelle pièce du mécanisme gouvernemental, chaque fois qu'un certain nombre d'électeurs en fait la demande, les lois votées par les chambres sont soumises au vote populaire. Quel a été le résultat du *Referendum ?* Il a eu cet effet aussi curieux qu'inattendu, que le peuple a imposé son veto aux mesures qui semblaient devoir surtout conquérir ses suffrages. En 1882, une loi votée par la majorité des conseils de la confédération helvétique, soumise au *Referendum* populaire, a été rejetée par 247,000 voix contre 67,000. Le 26 novembre de la même année, une décision prise à Berne par la majorité des conseils, a été repoussée de la même façon par une majorité de 45,000 voix. Il a eu aussi ce résultat non moins singulier, de démontrer qu'une chambre qui, d'après toutes les apparences, représentait la majorité du peuple, pouvait n'être en réalité que le reflet de la minorité des électeurs.

De pareils échecs n'autorisent-ils point les doutes sur l'avenir du gouvernement populaire ! Hélas oui, et ces doutes ont fini par gagner les adversaires les plus osés du gouvernement personnel. On a vu des hommes comme Gambetta redouter le choix des électeurs, les plus purs produits de l'urne électorale. Lorsqu'il demandait à l'Assemblée nationale de substituer au scrutin d'arrondissement le scrutin de liste, il voulait replonger dans l'obscurité les non-valeurs que le peuple envoyait à la législature et que, dans son langage peu châtié, il traitait de sous-vétérinaires. Malheureusement, le scrutin de liste, adopté après la mort de Gambetta, n'a pas porté, comme on l'espérait, le coup de grâce aux célébrités de clocher jugées médiocres à Paris. La démocratie, qui semble en vouloir aux hommes de mérite, a trouvé moyen avec le scrutin de liste de manifester encore ses préférences pour les nullités tapageuses et violentes. Ainsi, aux dernières élections, M. Brisson, président du conseil des ministres, arrivait quatrième sur la liste des candidats élus ; M. le duc de Broglie cinquième, sans être élu ; Mgr Freppel, quatrième, M. de Lesseps

n'a reçu que 4,336 voix à Paris, et 212 candidats y ont eu plus de suffrages que le grand Français.

Terminons cette triste nomenclature ; elle n'est guère encourageante pour l'avenir, nous montrant presque partout les désastreux effets des institutions populaires. Jetons un coup d'œil sur le seul pays où l'imitation du gouvernement de la Grande-Bretagne ait réussi : les Etats-Unis.

IV

Il est, un jour, arrivé à un écrivain de formuler ce jugement, que ce qu'il y a de bon dans les institutions américaines, les pères de la constitution l'ont emprunté à l'Angleterre, et que ce qu'elle contient de défectueux est l'œuvre des révolutionnaires de 1775. Il en a été de ce jugement comme de bien d'autres que les amateurs d'opinions tout faites ont colporté par le monde jusqu'à l'heure où l'expérience est venue les infirmer. La constitution des Etats-Unis, tenue en médiocre estime pendant trois quarts de siècle par les plus fortes têtes de l'Europe, apparaît maintenant comme celle qui est le mieux appropriée aux institutions démocratiques. Lord Dufferin, établissant un jour une comparaison entre notre constitution et celle des Etats-Unis, mettait la nôtre bien au-dessus de celle de nos voisins, parce que le pouvoir reflète plus chez nous la volonté du peuple ; parce que la Chambre des Communes a le privilège de donner congé au cabinet d'un moment à l'autre, tandis qu'aux Etats-Unis le Président, qui est l'exécutif, ne peut être changé que tous les quatre ans. Or, il arrive aujourd'hui, en face des changements trop fréquents de gouvernements en France, en Angleterre, en Italie, que l'on regarde comme une sauvegarde pour les institutions populaires, comme trait digne d'imitation, cette stabilité relative dont jouit l'exécutif aux Etats-Unis.

Il s'ensuit que les auteurs de la constitution américaine ont grandi dans l'opinion du monde, et qu'aujourd'hui l'on regarde leur œuvre comme un monument de prévoyance et de sagesse. Il faut étudier le *Federalist* pour se rendre compte

de la perspicacité des premiers hommes d'Etat américains, de Washington, de Madison, de Jay et surtout de Hamilton. On ne pouvait guère, ce semble, attendre pareil succès de simples colons, peu préparés par des études antérieures, par leurs occupations, à élaborer une matière aussi abstraite qu'une constitution ; cependant celle-là dénote une profondeur de vues, une connaissance du cœur humain, que l'on ne retrouve nulle part ailleurs chez les faiseurs de constitutions.

On connaît les grandes lignes de la constitution américaine, et en quoi elle diffère de celle de l'Angleterre, qui lui a évidemment servi de modèle. Au sommet de l'édifice se trouve le président, qui remplace le roi : il se choisit des conseillers portant le titre de secrétaires, lesquels ne sont responsables qu'au premier magistrat et n'ont jamais accès ni à l'une ni à l'autre chambre du Congrès. Les Américains, en révolte contre la couronne anglaise, ne pouvaient pousser l'imitation des institutions sous lesquelles ils avaient vécu, jusqu'à les copier servilement. Cependant ils n'ont pu se défendre d'imprimer au chef de l'Etat quelques-uns des traits qui appartenaient au souverain anglais à l'époque de la révolution. Si l'on faisait une comparaison entre les pouvoirs de M. Cleveland et ceux de la reine Victoria, on serait surpris de constater l'immense différence qui les sépare ; cette différence n'était pas aussi considérable au temps de George III, qui exerçait les privilèges de la couronne, encore aujourd'hui, en théorie du moins, l'apanage du souverain, mais devenus caducs dans la pratique. Le président, chef de l'exécutif, commande les armées, conclut les traités avec les puissances étrangères, nomme les hauts fonctionnaires, avec l'assentiment du sénat, et a le veto sur toutes les mesures des deux chambres du congrès. Pendant quatre ans, il jouit d'une immunité absolue et dirige l'exécutif à sa guise. Tous ces pouvoirs du président, jadis exercés par le roi, sont passés en Angleterre entre les mains du cabinet, qui a absorbé presque tous les priviléges et pouvoirs exercés par la couronne avant l'avénement de la reine Victoria. L'imitation du régime anglais, tel qu'il existait il y a un siècle, apparaît ici évidente.

Le sénat et la chambre des représentants tiennent lieu des communes et de la chambre des lords. Inutile de faire remarquer qu'ici l'influence des idées anglaises est frappante. Nous disions plus haut qu'il est bien rare que les hommes les plus intelligents puissent prévoir l'effet des lois les mieux élaborées dans un but spécial, et que les circonstances les font dévier du plan primitivement tracé. L'institution des deux chambres américaines est la manifestation claire de cette assertion. Dans l'esprit des auteurs de la constitution, la chambre des représentants devait jouer le rôle de la chambre des communes, dont les travaux seraient contrôlés par le sénat, composé de façon à donner à ce corps plus de stabilité, plus d'éléments de modération qu'à l'assemblée issue du suffrage populaire tous les deux ans. Ainsi les sénateurs sont nommés par les législatures de chaque Etat et non directement par le peuple. Leur mandat porte un terme de six années ; l'ensemble est renouvelable par tiers, de sorte qu'il y a toujours, au sénat, deux tiers de ses membres jouissant d'une certaine expérience, ce qui assure l'esprit de suite dans la direction des affaires publiques. Or, le sénat, qui devait être la chambre de contrôle, est devenu en peu de temps le corps qui exerce aussi la plus grande somme d'influence sur le peuple. Les pères de la constitution lui destinaient le rôle effacé de la chambre des lords, et il s'est taillé, sans absorption illégitime de pouvoirs, mais par la force des éléments dont on l'a composé, le rôle actif de la chambre des communes. C'est aux représentants du peuple qu'appartient le droit de saisir le congrès de toute mesure impliquant une dépense d'argent ; le sénat jouit sur ce terrain de beaucoup plus de priviléges que la chambre des lords, qui a le pouvoir—dont elle n'a jamais usé—de rejeter ou d'accepter en entier le bill des subsides, mais non de le modifier dans ses détails ; tandis que le sénat américain peut amender le budget, le rejeter en tout ou en partie. Par l'effet de circonstances imprévues, la haute chambre de Washington s'est conquis un prestige que lui envie son inférieure. Aussi le sénat est-il le but de l'ambition des hommes d'état américains. Dès qu'un représentant

a fait sa marque à la chambre, il aspire à monter au sénat. C'est dans cette assemblée que les Summer, les Webster, les Calhoun ont jeté sur leurs noms cet éclat qui les a rendus célèbres chez nos voisins.

Notons encore au passage quelques divergences entre les deux systèmes. Nous avons déjà fait remarquer qu'en Angleterre, par une action imperceptible et lente, il s'était produit un double déplacement de pouvoirs. C'est entre les mains de l'exécutif—le cabinet—qu'est passé le pouvoir législatif et c'est à la chambre des communes qu'appartient le contrôle de l'exécutif, car le cabinet tend de plus en plus à devenir un comité de la chambre des communes. Il s'ensuit que le cabinet, qui s'est arrogé l'initiative de la législation, la prend en quelque sorte sous sa protection, se servant de tout son pouvoir pour la faire agréer par la majorité. Si une mesure importante ne peut sortir de l'épreuve, le gouvernement suit son sort et succombe. Il en est tout autrement chez nos voisins. Tout projet de loi est élaboré par un comité, soit du sénat, soit de la chambre. Présenté ensuite au congrès, il est combattu au point de vue des intérêts de parti, mais qu'il soit sanctionné ou rejeté, son triomphe ou sa défaite ne cause aucun émoi dans le pays et n'enraie en rien la marche de l'administration.

Les pères de la constitution, avec une perspicacité vraiment étonnante, ont senti le point faible des institutions démocratiques : il leur a paru essentiel de bien définir les différents pouvoirs, de limiter les attributs de chacun et de ne rien laisser au hasard de l'imprévu. Ils ont compris que si le peuple était appelé plus tard à régler les questions laissées en suspens, il briserait la machine. Aussi que d'anxiétés ne révèle pas l'invention des contrepoids et des sauvegardes dont la constitution est entourée ! Ici, les élections du sénat sont enlevées au peuple, chaque Etat, grand ou petit, n'est représenté dans ce corps que par deux membres. Là, le président est armé du droit de veto sur toute la législation, et ce veto ne peut être annulé que par le vote des deux tiers du sénat et de la chambre. Leurs préoccupations vont encore plus loin.

Entre les deux pouvoirs, ils ont créé une institution unique en son genre dans l'histoire : la cour suprême, institution essentiellement américaine, dont le rôle est si important, étant destinée à prévenir les empiètements du pouvoir central sur les droits des Etats, et de ceux-ci sur le congrès, et à prononcer sur les conflits d'autorité. La cour suprême a-t-elle répondu à l'attente de ses créateurs ? C'est une question qu'on ne peut poser sans soulever des discussions ardentes. Ce qui est vrai, c'est qu'elle est entourée d'un grand prestige. On lui reproche de n'avoir pu trancher la seule question que les auteurs de la constitution n'avaient pas réglée : celle de l'esclavage, et de n'avoir pas ainsi prévenu la guerre fraticide du Nord contre le Sud. On s'est souvent demandé pour quelles raisons ces hommes éminents avaient évité la solution de cette difficulté qui a failli briser l'union. Ont-ils constaté, dans les réunions intimes, que leurs dissentiments sur ce point étaient tellement prononcés qu'ils ne pourraient jamais s'entendre ? La terrible guerre de sécession démontre combien il est dangereux, dans une démocratie, de laisser sans solution un problème social important : le congrès en abolissant l'esclavage qui, d'après les Etats du Sud était une question d'intérêt local et en affirmant le principe qu'aucune partie de la fédération, ne peut sortir de l'Union à son gré, portait un coup sérieux aux droits des états (*state rights*). Les autonomies provinciales se sentaient à demi absorbées au profit du mouvement centralisateur qui s'opérait à Washington. Au reste, ajourner indéfiniment des difficultés, c'est souvent les rendre plus redoutables. La cour suprême n'a guère ajouté à sa renommée lorsqu'en 1877, saisie de la cause Hayes-Tilden, ses membres se divisaient selon leurs anciennes affections politiques, la majorité républicaine donnant la victoire à M. Hayes, qui, personne ne le conteste aujourd'hui, ne devait son élection qu'à des fraudes sans nom.

Voilà dans ses grandes lignes la constitution américaine, imitation, sur bien des points, de la constitution anglaise, mais qui tend de plus en plus à s'en éloigner, car si la première est écrite, immuable, l'autre, qui n'existe que dans la tradition

et par les usages, change sans cesse. Il est curieux d'étudier la voie détournée prise par Washington, Madison, Hamilton, pour arriver à façonner leur constitution sur celle de l'Angleterre, car il n'aurait pas été prudent, vu l'état des esprits, de copier les institutions anglaises d'une manière trop évidente. On a souvent prétendu que tous s'étaient nourris de la lecture de Rousseau et qu'ils étaient allés chercher leurs inspirations dans le *Contrat social*. C'est une illusion qui disparaît à la lecture du *Federalist*. Leur autorité favorite, l'auteur de prédilection qu'ils citent à tout instant n'est autre que Montesquieu. L'*Esprit des lois* semble avoir été leur guide. Lorsque le congrès demandait aux Canadiens de faire cause commune avec les colons révoltés, il citait Montesquieu. C'est lui qui leur a inspiré la division des pouvoirs, beaucoup plus marquée aux Etats-Unis qu'en Angleterre. Personne avant le grand publiciste français n'avait défini avec autant de clarté cette division, Montesquieu l'avait aperçue en Angleterre, mais les Anglais l'avaient pratiquée sans le remarquer, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir. En formulant ses ingénieuses distinctions, en exaltant les institutions anglaises, son esprit frondeur visait à la condamnation de l'absolutisme légué par Louis XIV à ses successeurs, et voilà comment aussi, en s'appuyant de l'autorité de Montesquieu, les auteurs de la constitution américaine ont pu faire de si larges emprunts aux institutions britanniques sans blesser les susceptibilités de leurs concitoyens. Il n'est pas hors de propos de faire observer que, de même que Montesquieu mettait en relief des traits de la constitution qui ne frappaient point les Anglais, de même Tocqueville a révélé aux yeux du monde l'œuvre de Washington, avec une compétence à laquelle les commentateurs américains n'avaient pu atteindre. Ce serait là une démonstration bien probante—si les preuves étaient nécessaires—de cette clarté, de cette acuité de perception, de cet esprit d'analyse qui distinguent l'intellect français.

Il y a plus de cent ans que la république américaine existe, et c'est le seul exemple de gouvernement populaire imité de celui de la Grande-Bretagne, qui ait réussi. Il faut dire que

les Américains ne se sont pas cantonnés dans une imitation servile de la constitution anglaise ; ils ont saisi la différence des deux états sociaux que présentaient l'Amérique et l'Angleterre. Là-bas, pays sous l'empire de l'aristocratie avec l'intervention de l'élément populaire restreinte ; ici, état démocratique avec la participation la plus large du peuple dans le gouvernement. Ils ont été dès lors frappés de ce fait qui commence à ouvrir les yeux des penseurs de nos jours : que la constitution de 1688 se prête à des institutions de suffrage limité, mais n'est pas compatible avec le règne de la démocratie. Pendant de longues années, il a été de mode de dénigrer l'œuvre de nos voisins, mais aujourd'hui l'opinion change et l'on se demande, même en Angleterre, s'il n'y aurait pas profit à introduire dans le pays classique du gouvernement parlementaire quelques rouages de la machine américaine. On est surtout séduit par cette fixité relative de l'exécutif, qui jouit d'au moins quatre années de pouvoir, ce qui est un élément de force pour un gouvernement, lorsqu'il s'agit de traverser une de ces crises de politique étrangère si fréquentes en Europe ! Il faut que la supériorité des institutions américaines sur ce point soit bien palpable pour que l'Angleterre condescende à lui trouver des avantages, car on sait à quel point les Anglais poussent le dédain et le mépris de ce qui se fait en dehors de la Grande-Bretagne.

Il y a quelque temps, le *Times* faisait connaître au public anglais les règlements du congrès en matière de procédure parlementaire. Il n'osait pas les accompagner de commentaires, mais évidemment cela voulait dire : " depuis 1882, la chambre des communes lutte pour se débarrasser de ce fléau des assemblées délibérantes, les discours interminables, prononcés dans l'unique but d'empêcher l'expédition des affaires : pourquoi ne pas nous inspirer de la procédure américaine si simple, si pratique ? " Ici encore le génie des Américains se révèle dans toute sa simplicité. Ils ont su prévoir et prévenir *l'obstruction*. Ainsi lorsqu'un débat va s'engager, on en fixe la durée à l'avance. Tout député ne peut parler *qu'une* heure sur la question mise en délibération et qu'une seule fois. S'il a ensuite des explications à donner, on ne lui accorde que

cinq minutes. Et ces ennuyeuses interpellations à l'exécutif, ces avis de motions qui n'ont d'autre but souvent que de permettre à un député de s'exercer à l'art oratoire, comme les Américains les sabrent impitoyablement ! Toute interpellation, avant de se produire en chambre, est examinée dans un des quatre-vingt-dix comités qui préparent les travaux du congrès. Personne ne se plaint de ces règlements sévères, et l'on trouve encore que le travail effectif y trouve son avantage. Nos voisins ne perdent jamais de vue leur fameuse maxime sur la valeur du temps. C'est ainsi que l'on entend les affaires dans le pays de la liberté par excellence ; cependant, jusqu'à ces dernières années, s'il arrivait à un député d'une colonie anglaise de demander des réformes dans le sens américain, tout de suite on lui objectait que sa demande était *anti-british*, que limiter la durée des débats, c'était porter atteinte à la liberté de discussion ; mais la façon dont les *Parnellistes* ont compris cette liberté et en ont abusé, ne tardera point à déprécier une foule de lieux communs séculaires.

*
* *

Il ne sera pas hors de propos de jeter un coup d'œil sur nos institutions avant de terminer cette étude. Nous n'avons pas, grâce à Dieu, encore senti les inconvénients des gouvernements populaires. Certes, ce que disait lord Dufferin des institutions canadiennes est vrai à la lettre jusqu'à ce jour. Elles sont le reflet le plus complet de la volonté de la population, et il est désirable qu'elles conservent ce caractère, tant que le peuple se montrera ici réfractaire aux influences pernicieuses qui le rendent si difficile à gouverner en Europe. Ce qui fait notre force, c'est que nous aimons l'ordre, la paix et que le Canadien est généralement content de son sort ; c'est que les classes dirigeantes exercent une influence salutaire sur la multitude ; c'est que nous n'avons pas encore vu surgir au milieu de nous ces questions sociales qui, exploitées par les révolutionnaires en guerre avec la civilisation, donnent naissance aux intransigeants de toutes nuances : socialistes, collectivistes ou nihilistes, qui ne rêvent que le bouleversement de la société.

Mais est-ce à dire que nous n'avons pas, nous aussi, à nous mettre en garde contre des dangers possibles, et un observateur attentif ne relèverait-il pas des points noirs à l'horizon ? Il est évident que la politique possède trop fortement notre population, et qu'elle tend à devenir un métier pour trop de jeunes gens instruits qui ne trouvent point à occuper leur activité dans une autre sphère. Ceux qui se font de la politique un moyen d'existence, sont une des plaies de notre état social, car ils sont fatalement portés à former de ces organisations comme il y en a tant aux Etats-Unis et en Angleterre, et qui n'ont d'autre but que de circonvenir le peuple, et de mettre la source du pouvoir, à la dispotion d'individus uniquement attachés à leurs intérêts personnels.

Les gouvernants ne sont-ils pas aussi soumis à de trop rudes corvées par la députation, qui les assiège de demandes excessives de patronage ? S'ils n'y mettent bon ordre, il arrivera qu'ils ne seront plus que des instruments entre les mains des députés, et qu'ils ne feront que de la politique au lieu de l'administration, et qu'en élaborant les lois on cherchera plutôt à servir les intérêts d'un parti que ceux du pays. Il est bien entendu que la réserve que nous impose notre position nous empêche de viser un parti ou un autre. Du reste, nous mettrons notre conscience à l'aise en déclarant que ce dont nous nous plaignons est le produit naturel de notre régime politique, et qu'à droite comme à gauche on en subit les effets tout en les déplorant, avec l'espoir que l'avenir apportera un remède.

N'est-il pas à propos de rappeler ici ces paroles de M. Gladstone ? " La constitution est un instrument d'une grande souplesse, mais il est fait pour être manié par des hommes sages et non par des imprudents et des audacieux." Cela revient à dire qu'il ne faut pas la forcer, ni pousser ses principes à leurs dernières conclusions. Notre état social exige de nos hommes publics une grande sagesse pratique, une patience à toute épreuve, et une impartialité que rien ne doit faire dévier. Le Canada est une entité politique à la surface seulement, étant composé d'éléments ayant entre eux peu de cohésion ;

c'est l'intérêt qui nous réunit ; c'est aussi l'intérêt qui peut nous séparer. Il faut donc que les gouvernants ménagent les uns et les autres, aplanissent les difficultés qui surgissent sans cesse à droite et à gauche, et surtout qu'ils s'étudient constamment à éloigner de notre milieu les passions religieuses ou nationales.

Nous, Canadiens-Français, nous sommes tenus à plus de circonspection que nos concitoyens d'origine britannique. Il y a dans le pays des gens qui s'imaginent que notre tempérament très vif nous empêchera toujours de nous plier aux atermoiements, aux compromis qui sont le fond même du gouvernement parlementaire. C'est une erreur que l'étude de notre passé aurait dû dissiper. Depuis le jour où la Grande-Bretagne nous accordait des institutions représentatives, jusqu'au moment où nous sommes entrés en pleine jouissance des droits découlant de sa constitution, la province de Québec a fourni à la vie publique une série d'hommes qui auraient fait leur marque en Angleterre. Pour le savoir, la science du droit, l'instinct politique, les Bédard, les Papineau, les Morin et les Cartier ne le cédent en rien aux Baldwin, aux Blake et aux MacDonald. Seulement on exige plus des Canadiens-Français que des autres, parce que, suivant un préjugé stupide, on persiste à leur refuser toute aptitude à la vie publique. Il est arrivé à des journaux de dire, lors de l'affaire Letellier et du refus des subsides par le conseil législatif au gouvernement Joly, — deux abus de pouvoir à notre sens,—que ces faits étaient bien regrettables, mais qu'après tout on ne devait pas trop en être surpris, attendu que les Canadiens-Français en étaient seuls responsables et qu'ils s'entendaient peu au jeu des institutions représentatives ! Nous croyons nous-même que conservateurs et libéraux, en ces occasions, ont forcé la note, mais la faute en revient beaucoup au régime lui-même et aussi à l'esprit de parti, conséquence du système, esprit de parti poussé si loin à cette époque que l'on vit les conservateurs chercher des arguments dans l'arsenal des whigs de la Grande-Bretagne et les libéraux se faire les disciples des tories du siècle dernier, pour défendre leur thèse respective. Mais

il ne faut pas oublier qu'à la suite des longues luttes qui ont précédé et suivi l'établissement en Canada de la responsabilité ministérielle, les plus hautes autorités à Londres ont donné raison à nos hommes d'Etat contre les gouverneurs anglais.

L'esprit de parti est inévitable, il faut le subir, mais sachons le restreindre dans l'intérêt même des deux camps, car les fautes qu'il fait commettre retombent fatalement, un jour ou l'autre, sur leurs auteurs. Les philosophes qui cherchent dans les constitutions les moyens de rendre le peuple heureux, au moyen de gouvernement stable et clairvoyant, négligent de faire entrer en ligne de compte un élément important de succès : la moralité du peuple établie sur la connaissance de ses droits, qui doit aller de pair avec celle de ses devoirs. Aucune institution ne saurait durer si les différentes classes de la société ne sont pas pénétrées de cette vérité et s'il ne se rencontre des hommes qui valent mieux que les institutions. Vers quel port la société européenne peut-elle se diriger sans faire naufrage, avec ces castes qui veulent régner seules à l'exclusion des autres, ou substituer l'anarchie à l'ordre établi ! Nous n'en sommes point là ; notre peuple, grâce à Dieu est encore intact, et s'il n'a pas la haute éducation que requiert l'exercice des droits de citoyen sous l'empire de notre constitution, il a au moins le sens de sa faiblesse et se cherche des guides pour le diriger dans la bonne voie. Nos hommes d'état échappent aussi à ces funestes influences qui ailleurs les poussent à faire passer l'esprit de parti avant l'intérêt du pays. Malgré les emportements inévitables dans les luttes politiques et qui sont nécessaires pour tenir les partisans en haleine et ranimer leur courage, ils se montrent avant tout hommes de gouvernement, quand la responsabilité du pouvoir leur arrive. Puissent-ils ne jamais dévier de cette voie et avoir toujours présentes à l'esprit ces paroles de Bossuet : " La vraie fin de la politique est de rendre la vie commode et les peuples heureux."

A. D. De Celles.

Ottawa, mai 1887.

3 9424 03537 9

DATE DUE

JF 511 D3

De Celles, A.D.

La crise du régime parlementaire.

DISCARD